

탈상품화, 탈가족화, 탈젠더화의 차원에서 본 스웨덴 가족정책

김 수 정 (동아대학교 사회복지학부)

스웨덴은 “시장에 대항하는 정치”(politics against market)를 통해 노동자의 복지를 보장하는데 성공하였을 뿐 아니라, 돌봄 및 재생산 노동과 관련된 젠더영역에 있어서도 “가족친화적” “여성친화적” 복지시스템을 구축하는데 성공한 대표적인 사례로 평가받고 있다. 스웨덴 가족정책의 주요 프로그램들에 대해서는 이미 국내문헌 및 정책보고서들에서 여러차례 소개된 바가 있지만 ‘소개’ 및 ‘기술’의 수준을 넘어선 체계적 분석이 필요하다. 이 연구는 스웨덴의 가족정책을 탈상품화, 탈가족화, 탈젠더화의 측면에서 분석하고자 한다. 가족 및 가족구성원의 복지라는 관점에서 보았을 때 노동자(가족)의 임금의존, 시장의존으로부터의 보호를 의미하는 탈상품화는 가족구성원들간의 불평등한 성별분업 자율성 제약이라는 비판을 받아왔으며, 탈가족화, 탈젠더화의 차원을 충족시킬 수 없다. 또 최근 가족정책의 주요이념으로서 탈가족화가 주요하게 거론되고 있지만 탈상품화와 탈젠더화가 병행되지 않는 탈가족화는 가족 및 개인생활의 시장의존도를 높이거나 성별분업구조를 해소하는데 기여하지 못할 수 있다. 이 연구는 가족정책의 세가지 의제라고 할 수 있는 탈가족화, 탈상품화, 탈젠더화의 관계에 유의하면서 스웨덴 가족정책이 이루어낸 전환과 혁신을 분석하고 아울러 그 한계에 주목하고자 한다.

1. 가족정책의 세가지 차원: 탈상품화, 탈가족화, 탈젠더화

이 연구에서 가족정책의 범위는 “아동이 있는 가족(및 그 가족구성원)”에 대한 지원이다. 스웨덴 사회에서 노인과 관련된 서비스는 가족정책의 영역이 아니라 노인과 관련된 사회서비스로 별도로 분리되어 있다. 스웨덴의 경우 한국의 경우처럼 여성가족부 형태의 별도의 분리된 주관부서가 있는 것은 아니지만 복지정책의 일환으로 가족지원정책의 영역은 아동이 있는 가족의 복지욕구를 중심으로 편성되어 있다.

가족정책을 아동이 있는 가족의 문제로 정의했을 때, 가족정책의 “탈상품화” 차원은 아동이 있는 가족의 소득보장의 문제로 한정될 수 있다. 아동이 있는 가족의 경우 추가소득의 필요성은 증가하는 반면, 아동의 돌봄필요성으로 인해 유급노동을 통한 소득발생의 가능성은 줄어든다. 사회정책의 역사를 살펴보았을 때, 아동을 양육하는 것과 관련된 추가비용을 사회가 부담

함으로써 아동이 있는 가족과 그렇지 않은 가족들간의 ‘수평적 연대’를 모색하는 대표적인 복지프로그램은 아동수당이다. 한편 ‘탈가족화’ 차원은 아동보육서비스 문제로 한정될 수 있다 즉, ‘탈가족화’ 차원은 아동이 있는 가족에서 아동을 양육하기 위해 여성들이 부담해야할 기회비용을 줄이고, 전통적으로 여성들이 전담해왔던 돌봄노동을 가족이 아닌 국가가 분담하는 정책을 의미하는 것으로 정의될 수 있다. 마지막으로, 가족정책의 ‘탈젠더화’(degendering)차원은 가족내 불평등한 성별분업구조를 해소하기 위한 정책적 개입을 의미한다. 오랫동안 가사노동 및 돌봄노동을 둘러싼 사적 영역의 불평등한 성별분업구조는 공공정책영역의 개입의 대상이긴 보다는 사적 영역의 타협과 협상의 산물로 간주되어왔다. 1970년대 이후 가족정책은 생물학적인 여성(대부분 어머니)이 아동의 일차적 양육자라는 가정을 수정하여, 성과 상관없이 실질적으로 아동을 돌보는 일차적 양육자를 가족정책의 수급자로 변경하고 있으며, 육아휴직 등의 제도를 통해 남성의 육아참여의 기회를 확대하는 방향으로 변화하고 있다.

2. 탈상품화 정책으로서 아동수당

스웨덴에서 아동수당(가족수당)은 1948년 당시 집권했던 사민당에 의해 도입되었다. 당시 아동수당을 추진했던 사민당 세력은 양방향의 전선을 갖고 있었는데 아동이 있는 가족의 소득안정과 관련하여 보수주의자들과 급진주의자들의 공격으로부터 가족수당을 방어하고 추진해야만 했다.

1950년대와 60년대 스웨덴 복지모델을 구성했던 다른 주요 프로그램들과 비교한다면 노동연관성이 낮았던 가족수당은 그리 각광을 받았던 프로그램은 아니었으며, 보다 집합주의적인 보육서비스 방식의 가족지원이 분배효율성을 높일 것이라는 미르달 등의 노선에 대해 확고한 우위를 가지고 있지도 못하였다. 가족수당의 실질금액 역시 그리 높지 않았는데, 이는 가족수당의 이상이 실현하고 있었던 당시의 정의감각은 실질적으로 노동연관적 급여와 연관된 정의감각 및 공평성의 감각과 차이가 있었기 때문이라고 볼 수 있다. 이러한 점에서 가족수당의 도입은 세금공제 방식의 역진성에 대한 대안의 성격이 강했다 그럼에도 불구하고, 1930년대부터 구축된 “인민의 집”에서 아동이 있는 가족들에 대한 지원은 아동수당에 집중되었고 아동수당은 역진성을 띠는 세금공제방식을 효과적으로 폐기하고 아동이 있는 가족과 그렇지 않은 가족의 수평적 연대를 구축하는데 성공하였다.

3. 탈가족화의 제도화: 보육서비스/육아휴직

가족정책의 전환과 관련하여 제2라운드는 1960년대와 1970년대 초반에 다시 시작되었다. 제

1라운드가 아동수당의 도입으로 안정화되었지만 아동이 있는 가족의 부담은 아동으로 인한 의식주 비용의 추가발생에 국한되지 않는 것이었다. 당장 아동을 돌보는 일이 여성에게 집중되어 있었기 때문에 여성의 경제활동을 통한 자율성이 제약되었다. 또, 저소득 여성의 경우 경제활동이 불가피하기 때문에 아동양육과 관련된 추가적인 제도도입이 불가피한 상황이었다.

1960년대 초반까지 사민당은 공보육체제의 도입을 검토하였던 것이 아니라 오히려 전업주부를 위한 양육수당안을 고려하고 있었다. 당시의 관점에서 본다면 보육방식의 급진적인 전환과 대규모의 공공 서비스를 필요로 하는 공보육보다는 양육수당이 더 도입 가능성이 있는 프로그램이었다. 양육수당은 가족수당체제의 연장의 의미를 가진 동시에 자유주의 페미니스트들의 ‘양성적’ 비전에도 가까운 것이었고 당시 사민당의 젠더모델과 이전급여 중심의 복지체계와도 충돌이 적은 프로그램이었다.

1970년대부터 공보육이 확대될 수 있었던 것은 여성주의자들의 공보육서비스에 대한 요구뿐 아니라 스웨덴 경제적 필요성에 의해 추동되었고, 이는 결과적으로 스웨덴 가족정책의 모델을 여성과 남성이 모두 노동시장에 참여하는 이중소득자 모델로 전환하는 중요한 계기가 되었다.

1970년대 이후 공보육 서비스에 대한 투자가 증가했다고 할지라도 공보육서비스는 항상 수요에 비해 공급이 부족했다. 이와 같은 부족 현상은 양육수당에의 요구가 지속적으로 부활할 수 있도록 하는 조건이 되었는데, 양육수당의 요구가 반복적으로 재기될 수밖에 없었던 것은 모성 및 양육과 관련된 이데올로기적 차이로 인한 것이기도 하지만 고비용을 요구하는 공보육 서비스의 확대는 더딜 수밖에 없고 공보육서비스 자체가 제도적 구조의 측면에서 다른 형태의 보육서비스보다 유연성이 떨어지기 때문이다. 양육수당 요구가 재기될 때마다 집권 사민당은 육아휴직의 구조를 보다 유연화하고 기간을 확대함으로써 육아휴직 속에 양육수당의 요구를 흡수하는 방식으로 대처해왔다.

4. “탈젠더화” 와 아버지의 달

스웨덴의 가족정책에서 가장 주목할 만한 시도는 육아휴직의 할당(earmarking)방식이다. 1995년 육아휴직기간중 한 달에 대하여 아버지의 사용을 의무화한 “아버지의 달”(daddy month)을 도입하였고, 2002년부터 이를 2개월로 연장하였다. 육아휴직의 제도적 성격 자체가 부모가 모두 사용할 수 있는 제도라는 점에서 어머니만이 사용할 수 있는 출산휴가와와는 다른 제도였지만, 아버지의 달 도입 이전의 육아휴직 제도는 아버지의 사용을 가능성으로 열어놓았을 뿐 실질적으로 아버지가 육아에 참여할 수 있도록 하는 실효성의 측면에서 한계를 갖는 것이었다. 이에 대해 1995년 “아버지의 달”은 어머니에게 집중된 육아부담을 덜어주고 아버지에게 자녀와 친밀성을 형성할 수 있는 시간을 부여하는 동시에 아버지의 육아참여를 강제하는 효과를 갖는 제도라는 점에서 획기적인 시도였다.

육아휴직 기간과 소득대체율이 낮은 다른 국가들과 비교했을 때 스웨덴의 높은 급여율은 탈상품화의 가능성을 효과적으로 보장하고 여성의 노동시장으로의 안정적 복귀를 보장한다는 점에서도 탈가족화 수준도 높은 제도라고 할 수 있지만 탈젠더적 효과라는 측면에서는 아직도 제한된 측면이 많다. “아버지의 달” 제정후에도 아버지의 사용일수가 증가하고 있지 않고 어머니 편중현상이 계속되고 있으며, 아버지의 달의 사용패턴, 사용시기 등을 보았을 때, “아버지의 달” 제정에 의한 (성별분업)의 탈젠더화 효과에 대해 낙관적 전망을 하기는 이르다. 물론 남성의 육아참여를 제도화한 “상징” 효과를 무시할 수 없지만, 휴가기간과 소득대체율과 같은 후한 조건을 고려한다면 빅 파이의 스몰 슬라이스일 가능성도 높다

5. 맺음말을 대신하여

스웨덴의 가족 발달과정에서 탈상품화, 탈가족화, 탈젠더화의 과제는 누적적인 발전의 과정을 거쳐왔다. 먼저 아동수당의 도입을 통해 아동으로 인한 추가비용의 문제를 덜어주는 정책이 실시되었고, 경제적 요구와 젠더평등의 요구에 대한 대응으로서 아동보육서비스와 육아휴직제도가 이에 덧붙여졌다. 다음으로 남성의 육아참여를 독려하는 제도로서 아버지의 달과 관련된 개혁이 실시되었다. 이 점에서 스웨덴의 가족정책은 가장 포괄적인 방식으로 아동이 있는 가족의 리스크를 보장하고 있는 국가라고 할 수 있다.

스웨덴에서 아동 빈곤율은 세계에서 가장 낮은 비율을 보이고 있는데 전체빈곤율과 아동이 있는 가족의 빈곤율 격차가 가장 낮다는 점에서 스웨덴 가족정책은 효과적으로 아동이 있는 가족의 빈곤문제(‘탈상품화’ 의제)에 대응해왔다고 평가할 수 있다. 탈가족화 및 탈젠더화의 측면에서 보았을 때 스웨덴 가족정책은 선도적인 위치를 갖고 있지만 정책목표와 관련하여 보았을 때 제한된 성공을 이루고 있다고 평가할 수 있다. 제인 켄슨은 스웨덴 가족정책을 분석하면서 “남성생계부양자 모델은 약하지만 여성 돌봄제공자 모델은 강하다”(Jenson, 1997:182)고 진단하였다. 스웨덴 가족정책의 발전동학과 그 결과를 살펴보았을 때 스웨덴 가족정책은 여성의 노동시장 참여를 지원함으로써 남성생계부양자 모델을 효과적으로 약화시켰지만 돌봄과 관련하여서는 유급과 무급 노동 모두에서 여전히 여성의존도가 높다 탈가족화 정책을 통해 여성이 독자적인 노동시장 소득원을 갖고 자율성을 누릴 수 있게 되었지만 돌봄서비스의 산업구조와 가족내 성별분업 모두에서 성별분리현상이 지속되고 있다

현재 ‘정책목표’ 수준에서 스웨덴 가족정책에서 탈상품화, 탈가족화 차원은 높은 수준의 제도화 수준을 보여준다. 탈젠더화 역시 10여년동안 지속적으로 추진, 확대되어 오고 있는데, 남녀평등의 이상을 담는 가족정책의 요구가 증가하고 있기 때문에 이와 같은 추세는 역전되기 어려울 것으로 보인다. 그러나 경제적 조건, 재정부담, 여전히 규범적 위력을 갖고 있는 성별분업의 문화로 인해 이 프로그램들의 효과가 제약되고, 프로그램별로 급여액 및 커버리지 조

정이 발생하고 그 결과 개별 프로그램의 성장이 둔화되거나 정체되는 모습도 나타날 수 있다. '정책도구' 수준에서의 변화는 여전히 정치적 협상의 과정에 열려있다고 할 수 있다. 스웨덴 가족모델의 미래는 이 세가지 목표를 동시에 추진하는데 있어 재원을 지속적으로 확보하는 문제, 그리고 탈젠더화의 차원을 추진하기 위한 효과적인 정책수단과 사회적 합의를 어떻게 만들어갈 것인가에 달려있다고 할 것이다.